

Parlamento y consolidación de la democracia

María de los Ángeles Mascott Sánchez

Este ensayo discute las funciones que desempeña el Parlamento en los procesos de consolidación democrática y algunas de las condiciones que inciden en su desempeño. El principal argumento es que, independientemente de su capacidad para tomar decisiones, el Parlamento puede ser una institución clave para la consolidación de la democracia si se convierte en arena para la negociación y compromiso entre el número más amplio de fuerzas sociales y políticas, si representa los intereses de los distintos grupos de ciudadanos y si desarrolla la capacidad de socializar a la población con las reglas de la interacción democrática.

La mayor parte de la literatura sobre la democracia señala que las instituciones parlamentarias son pilares de los regímenes liberales representativos.¹ Se sostiene que el Parlamento es el brazo ciudadano en el gobierno y que garantiza la estabilidad y permanencia de los sistemas democráticos a través de las funciones de representación, legislación, control y supervisión.

A pesar del consenso sobre la importancia del Parlamento en la democracia, los Congresos en América Latina han recibido muy poca atención por parte de la literatura académica.² Este vacío se explica por la limitada capacidad que durante décadas tuvieron los Congresos en la definición de la política pública. Como explica William Culver, la imagen dominante es que, en el mejor de los casos, los Parlamentos han servido como un mecanismo de gestión frente al Ejecutivo, más que como una institución autónoma del Estado; “en el peor han sido un instrumento para dar empleo a los fieles del Ejecutivo”.³

Esta interpretación, no obstante, obscurece algunas de las funciones que, a pesar de sus carencias, pueden desempeñar los Congresos en la institucionalización de los regímenes democráticos en el continente. Más aún, deja

¹ En este ensayo se utilizan los términos “Parlamento” y “Congreso” como sinónimos, aunque en realidad se refieren a instituciones con características diferenciadas.

² Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

³ Confrontar: Roy T. Meyers, *Legislative Budgeting in Mexico: Aspirations and Choices*, trabajo preparado para la Conferencia sobre Reforma del Estado: Presupuesto y Gasto Público en México, México, enero 27, 2000; William Culver, *El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: Hechos y prospectivas en el funcionamiento del legislativo*, en Politikaperu, www.geocities.com/politikaperu/renac_demo.html.

de lado la importancia central que el Parlamento ha tenido en la consolidación democrática de algunos países como Chile.⁴

Estudiar la democracia a través del Congreso ofrece varias ventajas. En opinión de David Close, al analizar el Parlamento el observador dirige su atención hacia áreas centrales en los arreglos democráticos: en primer lugar, el grado de inclusividad del régimen político y los intereses sub o sobre representados; en segundo lugar, el grado de control y supervisión al que están sujetos los gobernantes; en tercero, el grado de conflicto y la forma en la que éste se resuelve al interior de la sociedad, así como un indicador sobre la capacidad de cada país para resolver el disenso.⁵

Este ensayo discute las funciones que desempeña el Parlamento en la consolidación de la democracia. Asimismo, describe algunos de los factores que inciden en su desempeño. A manera de introducción, en la primera parte se presentan algunos datos sobre la baja confianza y aprobación ciudadana con respecto a las instituciones legislativas en el mundo. El objetivo es discutir si se encuentran en un proceso de crisis mundial, como lo han señalado algunos autores. Al mismo tiempo se pretende señalar que la opinión pública con respecto al Parlamento se encuentra inmersa en un fenómeno de distanciamiento de la política y que, más que en crisis, las instituciones parlamentarias en el mundo experimentan un proceso de redefinición de sus funciones.

La segunda sección discute brevemente el significado de *transición* y *consolidación* con el fin de entender cuáles son las funciones que puede desarrollar el Parlamento en cada etapa de democratización. La tercera parte discute cuál es la importancia del Parlamento durante los procesos de transición y consolidación de la democracia, los factores que influyen en su grado de centralidad y las funciones que desempeña. La última parte presenta algunos comentarios finales a manera de conclusión.

⁴ Peter M. Siavelis, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000.

⁵ David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1995.

La “tercera ola” democratizadora: apoyo, insatisfacción y desconfianza

A lo largo de los últimos 25 años del siglo XX más de cincuenta países iniciaron procesos de transición de sus regímenes políticos. La mayor parte de ellos formó parte de lo que Samuel Huntington llamó la “tercera ola” de democratización.⁶ Los cambios comenzaron en los países del sur de Europa, en los años setenta, y se extendieron a América Latina y el este de Asia a partir de los ochenta. El proceso llegó a su punto más alto con la caída del muro de Berlín, la desaparición del bloque socialista, el desmembramiento de algunos países y la creación de regímenes más o menos democráticos en Europa del este. En el año 2000, de acuerdo con datos de *Freedom House*, 63 por ciento de los gobiernos nacionales en el mundo fueron electos mediante sufragio universal, frente a 30 por ciento en 1950.⁷

A pesar de este resultado, los ciudadanos en la mayor parte del mundo en transición expresan poca satisfacción con el funcionamiento de sus sistemas políticos. Si bien la mayoría afirma apoyar a la democracia como sistema de gobierno, el grado de satisfacción con su funcionamiento es considerablemente menor, en especial en los países en transición de Europa del este y América Latina (cuadro 1). De la misma manera, los analistas señalan que en todos los países latinoamericanos –con excepción de Costa Rica y Uruguay– subsisten grupos importantes de la población con valores y preferencias autoritarias.⁸

⁶ Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1994.

⁷ Freedom House, *Democracy's Century. A Survey of Global Political Change in the 20th Century*, 1999. www.freedomhouse.org/results/century.html

⁸ De acuerdo con la encuesta *Latinobarómetro*, en el año 2000 alrededor de 20 por ciento de los habitantes de Sudamérica y México expresan que, en ciertas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a la democracia. Ver: Marta Lagos, “How People View Democracy. Between Stability and Crisis in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol.12, núm.12, enero de 2001.

Cuadro 1
Apoyo y satisfacción con la democracia
(datos del Eurobarómetro y barómetros globales)

	Apoyo	Satisfacción	Diferencia
Eurobarómetro	78%	53%	-25
Afrobarómetro*	69%	58%	-11
Barómetro Asiático	61%	55%	-6
India*	60%	40%	-20
Barómetro de las nuevas democracias (Europa del Este)	53%	29%	-24
Latinobarómetro*	56%	32%	-24

*Eurobarómetro: Países miembros de la Unión Europea

Afrobarómetro: 12 países, 1999-2001

Botswana, Ghana, Lesotho, Malawi, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, India, 1998

Barómetro Asiático: 4 países 1999-2001

Filipinas, Corea, Taiwán, Tailandia

Barómetro de las nuevas democracias: 9 países, 2000

Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovenia, Bielorrusia, Ucrania

Latinobarómetro: 17 países

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Como explica Marta Lagos, la mayoría de los latinoamericanos se muestra escéptico hacia las instituciones clave de la democracia y manifiestan el nivel más bajo de confianza interpersonal en el mundo.⁹ En este contexto, el Poder Legislativo es, en todos los países, la institución que menos confianza y aprobación genera entre la población (cuadro 2).

Cuadro 2
Confianza en instituciones
(en porcentajes)

País	Cortes	Policía	Ejército	Legislativo	Servicio civil	Partidos	Prensa	Presidente
Corea 1997	57	42	72	22	45	20		
Taiwán 1998	43	49	53	42	48		45	54
Comunidad Europea								
Promedio 1981	64	75	58	50	45	n.d.	33	
Promedio 1990	57	74	50	48	44	n.d.	35	
Estados post-comunistas								
Promedio 1997-98	29	30	49	22	26	13	35	44
República Checa	25	29	31	15	27	15	48	60
Hungría	39	35	40	25	32	11	42	53
Polonia	30	32	53	25	28	9	42	40
Eslovenia	29	34	34	20	34	11	42	45
Rumania	40	41	76	31	50	19	46	53
Bulgaria	19	27	54	21	18	13	27	70
Rusia	24	18	34	13	n.d.	7	22	14
Sudáfrica				60				
Chile				38				
Brasil				34				
Japón				27				
Argentina				15				

Fuente: Larry Diamond, *How People View Democracy: Findings from Public Opinion Surveys in Four Regions*, trabajo presentado en el Seminario de Democratización de Stanford, E.U., enero 2001, p.31.

⁹ Lagos, *art.cit.*

La falta de confianza y aprobación ciudadana hacia los Congresos no es exclusiva de los países que transitan por procesos de democratización. En Estados Unidos, por ejemplo, la confianza en el Congreso bajó de 42 por ciento en 1966 a 11 por ciento en 1997. En tanto, el porcentaje de suecos que expresaron confianza en el Parlamento cayó de 51 en 1986 a 19 en 1996. En Gran Bretaña el porcentaje disminuyó de 48 en 1985 a 24 en 1995.¹⁰

Con base en estos resultados, diversos autores han señalado que las instituciones legislativas en todo el mundo experimentaron una gradual pérdida de confianza pública a lo largo del siglo XX, incluso en las democracias más estables.¹¹ La explicación a esta pérdida varía de autor a autor pero, en resumen, se argumenta que las principales razones son la concentración de poder en manos del Ejecutivo, la naturaleza del trabajo legislativo, la cultura política de desconfianza y desinterés por la política, la falta de confianza y aprobación de los partidos políticos y la historia de las propias instituciones parlamentarias (corrupción, falta de eficiencia y profesionalismo, entre otras).¹²

¹⁰ Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

¹¹ Véase, por ejemplo, Laura Valencia Escamilla, "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria", en *Cuestiones Constitucionales*, núm.7, julio-diciembre 2002; Nelson Polsby, "Legislatures", en Fren Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, Londres, 1975, vol.5, p.261; Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973, p.3.

¹² Una de las razones que explican la poca confianza de los ciudadanos en todo el mundo hacia el Poder Legislativo tiene que ver con la propia naturaleza de esta institución. En la mayor parte de los casos, los ciudadanos consideran que las legislaturas deben ser un espacio abierto para la deliberación y que sus decisiones deben tomarse de manera lenta y cuidadosa, luego de un proceso conciente de discusión y negociación. Este proceso, no obstante, implica un grado de apertura y transparencia con efectos mixtos sobre su propia legitimidad: por un lado, satisface el derecho de los ciudadanos de sentirse informados sobre las decisiones del poder público, por otro, genera crítica sobre el proceso de discusión y negociación que muchos ciudadanos califican de irresponsable e ineficaz. Asimismo, como explica Roderic Camp, otra variable que contribuye a explicar el poco prestigio de las legislaturas latinoamericanas tiene que ver con su propia historia. Hasta hace poco, recuerda este autor, las legislaturas ejercían una influencia muy limitada en la toma de decisiones y "una institución cuya reputación es modesta no atrae los mejores talentos políticos". Finalmente, amplios sectores de ciudadanos en muchos países han desarrollado una actitud de desinterés por la política que influye de manera definitiva en sus percepciones, actitudes e imagen sobre las instituciones políticas y de gobierno, entre ellas, el Parlamento. Véase: Roderic Camp, "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep", en Close, *op.cit.*, p.21; Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), "Poderes constitucionales: el Poder Legislativo y su relación con el Poder Ejecutivo", mesa de discusión celebrada en la Conferencia sobre transición y consolidación democrática, Siddarth Mehta, Madrid, 2002; Fernando Castaños "Sujetos, lenguaje", en Ulises Beltrán, Fernando Castaños, Julia Flores, et.al., *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996; María de los Ángeles Mascott Sánchez y Efrén Arellano Trejo, "La Cámara de Diputados y la opinión pública", en *Boletín CESOP*, núm.1, Cámara de Diputados, México, octubre de 2002.

Esta realidad ha llevado a algunos especialistas a afirmar que las instituciones parlamentarias se encuentran en un período de crisis, expresada a través de distintos medios: la poca confianza y aprobación ciudadana, la mala imagen de los Parlamentos y sus integrantes, y un creciente grado de ineficacia, decadencia e impotencia frente al Poder Ejecutivo. Se sostiene también que los Parlamentos han perdido centralidad en los procesos de toma de decisión sobre la política pública, ya que en muchos países el Ejecutivo es quien realmente legisla.¹³

A pesar de este debate sobre una supuesta crisis y del alto grado de desconfianza pública en el Poder Legislativo, la mayoría de los ciudadanos en América Latina y Europa del este afirma que es una institución indispensable para el funcionamiento del sistema democrático, de acuerdo con diversas encuestas de opinión (cuadros 3 y 4).¹⁴

Cuadro 3
No hay democracia sin Congreso
(porcentajes que están de acuerdo)

Sudamérica y México	1997	2000
Argentina	74	70
Bolivia	62	54
Brasil	50	47
Colombia	46	39
Chile	73	68
Ecuador	45	29
México	65	64
Paraguay	58	61
Perú	64	64
Uruguay	74	79
Venezuela	51	29
Promedio	60	54
América Central		
Costa Rica	81	72
El Salvador	73	72
Guatemala	57	54
Honduras	73	67
Nicaragua	75	68
Panamá	52	42
Promedio	68	63
Promedio latinoamericano	63	57

Fuente: Larry Diamond, *How People View Democracy: Findings from Opinion Surveys in Four Regions*, trabajo presentado en el Seminario de Democratización, Stanford, enero 2001, p.29. (Con datos de Latinobarómetro).

¹³ Ömer Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedure in Turkey*, Universidad de Bilkent, Turquía, s.f., p.1.

¹⁴ Debe notarse, no obstante, que, de acuerdo a los datos de Latinobarómetro, en 1997 63 por ciento de los latinoamericanos creían que la democracia no es posible sin el Congreso; para el año 2000 este porcentaje descendió a 57. Véase Lagos, *art.cit.*

Cuadro 4
Rechazo a la suspensión del Parlamento en Europa del Este
(en porcentajes)

País	1991	1992	1993	1995	1996	1998
República Checa	88	78	82	75		79
Eslovaquia	85	81	76	78		77
Hungría	75	75	70	74		83
Polonia	67	57	71	68		81
Eslovenia	85	89	n.d	81		74
Bulgaria	79	75	72	78		77
Rumania	90	81	76	88		73
Promedio	81	77	75	79		78
Rusia			n.d	61	66 65	63
Bielorrusia			57	60		72
Ucrania			44	39		55
Promedio			51	53		63

Fuente: Larry Diamond, *How People View Democracy: Findings from Public Opinion Surveys in Four Regions*, Trabajo presentado al Seminario de Democratización de Stanford, EU, enero 2001, p.27.

Por otra parte, como explica Julián Santamaría, la supuesta crisis de los Parlamentos es por más debatible, dado que, en la mayor parte de los casos, los analistas no explican a qué crisis se refieren ni cuáles son sus causas, manifestaciones y consecuencias.¹⁵ En realidad la teoría de la división de poderes no especifica que el Parlamento deba mantener una posición de superioridad frente al Poder Ejecutivo o el gabinete, sino que consagra el equilibrio –en la práctica inestable. Además, como señala Ömer Faruk, la evidencia sobre el funcionamiento de los Parlamentos en el mundo no indica que éstos se encuentren en un proceso de crisis; primero, porque en algunos sistemas políticos crece la influencia del Poder Legislativo en los procesos de formulación y deliberación de políticas públicas; segundo, porque en otros países las transiciones políticas han implicado la creación de Parlamentos.¹⁶ Tercero, la tarea de legislación, que hoy el Parlamento lleva a cabo en conjunción con el Ejecutivo, no es la única función de los Congresos.

En algunos países de Europa, en concreto España, Italia, Grecia y Portugal, los Parlamentos han crecido, se han fortalecido, y han desempeñado funciones centrales en la consolidación de la democracia. Su importancia radica, explica Ulrike Liebert, en que en algún momento de la consolidación se convirtieron en arena para la negociación entre los actores políticos, sirvieron de espacio para el

¹⁵ Julián Santamaría, *El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*, en página web www.politicaset.net/articulos/papelparla.htm

¹⁶ Faruk, *art.cit.*, p.1.

intercambio entre distintos actores sociales e impulsaron decisiones que concretaron el proceso de democratización. Más aún, señala este autor, la opinión pública percibió a los Parlamentos como protagonistas en la vida política.¹⁷

En realidad, como explica Nelson Polsby, más que crisis, los Parlamentos han transitado hacia una multifuncionalidad compartida con otros poderes, en especial el Ejecutivo, los partidos políticos y la sociedad organizada.¹⁸

Liberalización, transición y consolidación de la democracia

“Transición” y “consolidación” de la democracia se han convertido en palabras del lenguaje cotidiano de académicos y políticos; pero también de partidos, organizaciones sociales y medios de comunicación. El uso y el significado que cada uno da a estos términos es, no obstante, más bien ambiguo.

Los especialistas en el tema de la democratización aún no llegan a un acuerdo sobre la definición de cada uno de estos conceptos. En concreto, entre otros temas, se debate sobre el momento en que se inicia una transición, qué factores permiten calificar una transición como democrática, cuándo se inicia la fase de la consolidación y qué hace falta para asegurar que, efectivamente, una democracia se encuentra consolidada. El debate no acaba allí, puesto que se discute si existen o no variables y condiciones políticas, económicas, sociales e, incluso, culturales más o menos compatibles con la democracia y si, por el contrario, ciertas precondiciones dificultan su consolidación.¹⁹

Una de las definiciones más conocidas y aceptadas sobre la transición democrática es la propuesta por Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter en sus cuatro tomos de *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Para estos autores, por transición debe entenderse “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... delimitado, de un lado, por el inicio del proceso de

¹⁷ Ulrike Liebert, *The Centrality of Parliament in the Consolidation of Democracy: A Theoretical Exploration*, Political Science Institute Heidelberg, Alemania, documento de trabajo 7, 1989, p.2.

¹⁸ Polsby, *op.cit.*, p.261.

¹⁹ Sobre los “prerquisitos sociales para la democracia” pueden consultarse: Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *American Political Science Review*, núm.53, 1959; Huntington, *op.cit.*, y Adam Przeworski, et.al., “What Makes Democracy Endure?”, en *Journal of Democracy*, vol.7, núm.1, 1996, pp.39-55. Sobre la discusión sobre la cultura política y la democracia véase: Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”.²⁰ Durante la transición las reglas del juego político no están definidas, por lo que los actores buscan preservar o avanzar sus intereses y definir las reglas del juego. La primera señal de que se ha iniciado una transición es, por tanto, que los gobernantes modifiquen sus propias reglas.

De acuerdo con la definición de O’Donnell y Schmitter, la transición inicia con un proceso de liberalización, entendido como “el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actores arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”.²¹ La definición de estos derechos, y las condiciones para ejercerlos, sigue en manos de los grupos gobernantes y no son irreversibles, por lo que el proceso puede derivar en un retorno a prácticas autoritarias, puede suspenderse durante un largo período o puede avanzar hacia la democratización.²²

Democratización se refiere a “aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”.²³ La democratización tampoco es irreversible.

Con base en su análisis sobre las transiciones en Europa y América Latina, O’Donnell y Schmitter sostienen que hay ciertos patrones generales: a) la liberalización es una cuestión de grado; b) la democratización también admite grados; c) puede haber liberalización sin democratización; d) en la mayor parte de

²⁰ Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Madrid, 1994, tomo 4, p.19.

²¹ Los derechos individuales incluyen el habeas corpus, la inviolabilidad de correspondencia y vida privada, derecho de defensa, libertad de palabra de movimiento y petición, entre otros. Los derechos de grupos contemplan la libertad de expresión, ausencia de censura y libertad de organización. O’Donnell y Schmitter, *op.cit.*, pp.20-21.

²² De acuerdo con O’Donnell y Schmitter, las autoridades deciden tolerar e, incluso, iniciar un proceso de liberalización “en la creencia que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios *sin* alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión a gobernar”. *Op.cit.*, p.23.

²³ O’Donnell y Schmitter, *op.cit.*, pp.22-23.

las transiciones la democracia política fue precedida de una liberalización significativa, aunque inestable; e) es posible que la democracia política se consiga sin una movilización violenta y sin grandes discontinuidades.²⁴

El concepto “consolidación de la democracia” también tiene una diversidad de significados. Originalmente se usaba para referirse al reto de asegurar el futuro de las democracias, impidiendo el retorno al autoritarismo. No obstante, en la actualidad al término se le da una amplia variedad de significados; legitimación, difusión de valores democráticos, neutralización de actores antisistema, control de los militares por parte de los civiles, creación de partidos políticos, organización de los intereses populares, institucionalización y funcionamiento de las nuevas reglas electorales (democracia procedimental), descentralización del poder del estado, democracia directa, alivio a la pobreza (democracia sustantiva), entre otros muchos.²⁵ En el origen de la discusión, en suma, se encuentra un añejo debate sobre la definición de democracia.

La amplia diversidad de significados de “consolidación democrática” explica la discrepancia entre los especialistas, primero, sobre los factores que permiten afirmar que una democracia se ha consolidado, segundo, sobre las variables que contribuyen a la consolidación.

Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle proponen 4 indicadores de “consolidación democrática”, a saber: 1) alternancia de los rivales en el poder; 2) apoyo generalizado continuo y estabilidad durante situaciones de dificultad económica extrema, 3) derrota y castigo efectivo de los grupos rebeldes estratégicamente ubicados, 4) estabilidad del régimen frente a una radical estructuración del sistema de partidos, y 5) ausencia de partidos o movimientos sociales antisistema políticamente significativos.²⁶ Otros autores, entre ellos O’Donnell y Schedler, aunque con visiones distintas, señalan que estos indicadores son extremadamente ambiguos. En un artículo que revisa su trabajo anterior,

²⁴ O’Donnell y Schmitter, *op.cit.*, pp.24-26.

²⁵ Andreas Schedler, “What is Democratic Consolidation?”, en *Journal of Democracy*, vol.9, núm.2, 1998, pp.91-107. Véase también: Davide Grassi, *Democratic Consolidation in Contemporary Political Regimes: The Case of Latin America*, trabajo preparado para las sesiones del ECPR, Dinamarca, abril 14-19, 2000.

²⁶ Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

O'Donnell afirma que el análisis de la consolidación democrática debe atender a la calidad de la vida social, así como a la situación de las libertades democráticas, liberales y republicanas.²⁷ Por su parte, Schedler argumenta que el indicador que una democracia está consolidada es su propia supervivencia.²⁸

Las teorías que explican las condiciones que favorecen la consolidación de la democracia pueden agruparse, grosso modo, en tres: 1) teorías que enfatizan la importancia de la participación política y de la institucionalización; 2) teorías centradas en las condiciones sociales y económicas; y 3) teorías con atención en la cultura política y la legitimidad del nuevo régimen.

Las teorías centradas en los factores institucionales y políticos sugieren que las reglas y arreglos políticos, entre ellos el sistema electoral; la configuración de poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; y los partidos políticos, entre otros, ejercen gran influencia en las oportunidades de consolidar la democracia. Leonardo Morlino, en esta línea, sostiene que los partidos políticos son la clave del éxito de la consolidación; mientras más rápido se institucionalice el sistema de partidos, más posibilidades habrá para la participación política pacífica, ya sea a través de elecciones o de otros medios.²⁹ También en la línea institucional, diversos autores han sostenido que los sistemas parlamentarios generan mayores posibilidades para la consolidación de la democracia. Adam Przeworski, por ejemplo, afirma que el presidencialismo a menudo provoca parálisis legislativa, en especial en casos en los que la mayoría es contraria al Presidente o cuando el sistema de partidos se encuentra altamente fragmentado.³⁰

Las teorías que enfatizan las condiciones sociales y económicas coinciden, con algunos matices, en que es necesario el desarrollo económico para sostener regímenes democráticos estables.³¹ Przeworski sostiene que la transición democrática será más fácil en los países que atraviesan por períodos de

²⁷ Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", en *Política y gobierno*, vol.III, núm.2, segundo semestre de 1998, pp.219-244.

²⁸ Schedler, *op.cit.*

²⁹ Leonardo Morlino, "Las democracias", en Gianfranco Pasquino (ed.), *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1996.

³⁰ Przeworski, *art.cit.*

³¹ Uno de los trabajos más importantes en este tema es el escrito por Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, 53, marzo de 1959, pp.69-105.

crecimiento y desarrollo económico y que las posibilidades de consolidación se fortalecen si se mantiene el desarrollo, aún en las regiones más pobres. Por lo tanto, más que el nivel real de riqueza, lo que importa es el crecimiento económico, niveles moderados de inflación y un sistema de seguridad social que funcione.

Finalmente, un tercer grupo de autores, encabezados por Gabriel Almond y Sidney Verba, sostiene que la cultura política es decisiva en la estabilidad de la democracia. Para estos autores la cultura cívica, una forma de cultura política que combina patrones de sumisión y participación con confianza y respeto a la autoridad y una actitud positiva hacia la participación política, es la más apropiada para mantener regímenes democráticos estables y efectivos.³²

En realidad la consolidación de la democracia es el resultado de una configuración de factores que combinan variables de las tres teorías.³³ La dificultad estriba en identificar qué elementos, en cada país, pueden favorecer la estabilidad y permanencia de las nuevas instituciones y reglas democráticas.

El papel del Parlamento en la consolidación democrática

Entre los autores dedicados al estudio del Poder Legislativo existe un debate sobre su papel, importancia y centralidad en la transición y consolidación de la democracia, así como sobre las funciones que desempeña durante estos procesos. Para algunos, como Giuseppe Di Palma, el Congreso tiene un papel mínimo en la consolidación democrática, por su incapacidad para definir e institucionalizar las

³² Para Almond y Verba los distintos tipos de cultura política pueden clasificarse en tres: localista o parroquial, de súbdito y participante. La cultura política localista o parroquial es propia de individuos que manifiestan poco o ningún interés y conocimiento sobre la política y el sistema político. La cultura política de súbdito es aquella que caracteriza a los ciudadanos que entienden la estructura del poder político y le demandan beneficios pero que carecen de interés y capacidad para cuestionar la legitimidad de los arreglos políticos. Finalmente, la cultura política participante se presenta en individuos que conocen y entienden el sistema político y su funcionamiento, y son capaces de apoyar o rechazar al gobierno sobre la base de la legitimidad más que como resultado de los beneficios que puedan obtener del poder político. Véase: Almond y Verba, *op.cit.*, p.13.

³³ Para Juan Linz y Alfred Stepan, la consolidación democrática será más probable en países que sufrieron represión y subdesarrollo durante el régimen autoritario, puesto que los líderes del nuevo régimen podrán legitimar la transición a partir de la falta de legitimidad del autoritarismo. En turno, Davide Grassi sostiene que la instauración de democracias consolidadas depende de la existencia de sistemas de partidos fuertes y cohesivos, de la naturaleza del pacto entre las élites y de las tradiciones políticas del país en cuestión. Confrontar: Juan Linz, Alfred Stepan y R. Gunther, "Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe" en Gunther, Diamandouros y Puhle, *op.cit.*; Grassi, *op.cit.*

reglas de la interacción política.³⁴ Otros autores, en cambio, sostienen que el Parlamento desempeña funciones cruciales en la consolidación democrática. Ulrike Liebert, por ejemplo, afirma que el Parlamento puede ser fundamental si se convierte en el incentivo material para la integración de las fuerzas políticas.³⁵ Finalmente, en una posición intermedia, Leonardo Morlino señala que, aunque poco común, existe un tipo específico de consolidación democrática que ocurre en el seno del Parlamento.³⁶

En todo caso, los autores que reconocen que el Poder Legislativo puede ser una institución clave en los procesos de democratización sostienen que tiene mayor importancia para la consolidación, dado que en los primeros intentos de liberalización y transición son las fuerzas políticas, fuera del marco del Congreso, quienes toman las decisiones y acuerdan los términos de los arreglos políticos. Esta realidad, sin embargo, no implica que el Congreso no lleve a cabo tareas importantes: “de hecho, su simple existencia cumple ya en esta fase un papel simbólico de extraordinaria importancia en la medida que confirma la emergencia de un régimen democrático, la concreción primera del cambio. La sociedad, excluida hasta ahora del sistema político se reconoce en el Parlamento antes de reconocer en el Parlamento al Estado”.³⁷

En algunos países las funciones del Congreso durante la transición han ido más allá de su significado simbólico. El Congreso puede dar inicio a la transición por medio de la restauración de una Constitución o elaborando una nueva, por lo que su papel en el proceso se magnifica. La magnitud dependerá de la composición del Parlamento, de su grado de representatividad, del grado de polarización entre las distintas fuerzas sociales y políticas y de su capacidad para negociar y acordar los términos de la nueva institucionalidad.³⁸

³⁴ Di Palma, no obstante, reconoce que el Parlamento puede contribuir a llevar a cabo la posterior articulación, renegociación y legalidad de los arreglos políticos. Giuseppe Di Palma, “Parliaments, Consolidation Institutionalization: A minimalist View”, en Ulrike Liebert y Maurizio Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers, Londres, 1990.

³⁵ Liebert, *op.cit.*, p.3.

³⁶ Morlino, *art.cit.*

³⁷ Santamaría, *art.cit.*, p.2.

³⁸ Santamaría, *art.cit.*, p.2.

Ya en la fase de consolidación, el papel y las funciones que el Poder Legislativo desempeñe para fortalecer la democracia serán el resultado de una serie de variables, entre ellas, factores históricos (forma en la que se llevó a cabo la transición, duración y características del régimen autoritario); factores institucionales (sistema electoral, forma de Estado y de gobierno); condiciones políticas (fórmula de gobierno, sistema de partidos, sistema de toma de decisiones, sistema de intermediación de intereses); variables culturales; y variables estructurales (desarrollo económico y condiciones sociales).³⁹

La forma en la que se efectúe la transición, y el tipo de régimen del que se transite, contribuirán a definir el papel que desempeñe el Parlamento en la consolidación democrática. Una transición iniciada a partir de un pacto partidario, como en el caso de España, puede abrir el espacio y crear las condiciones para que el Parlamento se convierta en el espacio de negociación y conciliación y en el guardián de las nuevas reglas del juego político. Esta posibilidad, no obstante, precisa de un compromiso difícil de mantener.⁴⁰ La historia política del país en transición también influye en la importancia que el Parlamento adquiera en la consolidación. En países con tradiciones democráticas interrumpidas por gobiernos autoritarios, o con tradiciones parlamentarias, hay mayores posibilidades de restaurar la fuerza y centralidad del Congreso.⁴¹

Aunque con funciones diferenciadas, los partidos políticos y los Parlamentos comparten algunas tareas que pueden asistir o retrasar la consolidación de la democracia. Ambas entidades son canales para la representación y la negociación de conflictos, pueden organizar a la opinión pública y facilitar la comunicación entre ciudadanos y gobierno. Asimismo, Parlamento y partidos políticos realizan tareas de articulación de intereses, reclutan y preparan élites, y generan procesos de socialización y movilización.

³⁹ Liebert, *art.cit.*, p.15.

⁴⁰ De acuerdo con Alfred Stepan es posible identificar 8 rutas de democratización: 1) restauración interna luego de una reconquista externa; 2) reformulación interna; 3) instauración democrática controlada desde el exterior; 4) redemocratización generada desde el propio régimen autoritario; 5) supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad; 6) pacto partidario; 7) rebelión violenta organizada por partidos democráticos reformistas; y 8) guerra revolucionaria conducida por marxistas. Alfred Stepan, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell y Schmitter, *op.cit.*, vol.3, pp.105-135.

⁴¹ Liebert, *op.cit.*

A pesar de sus tareas en común, los partidos políticos establecen condiciones importantes para el desempeño del Parlamento. En primer lugar, porque los partidos demasiado disciplinados o débiles restringen las oportunidades de influencia por parte del Congreso.⁴² En ambos casos, existen pocas posibilidades que se formen acuerdos y tomen decisiones, por lo que el Congreso pierde su capacidad de desempeñar las funciones que le competen, así como parte importante de su legitimidad.⁴³ En casos extremos, los partidos políticos pueden modificar el principio de la división de poderes: “pues la separación de poderes se sitúa más a nivel de las relaciones entre la mayoría parlamentaria de acuerdo con el gobierno y la oposición en el seno del Parlamento, que a nivel de Poder Ejecutivo y Legislativo”.⁴⁴ En segundo lugar, la falta de confianza y aprobación de los ciudadanos en la mayor parte del mundo hacia los partidos políticos ha afectado la legitimidad y credibilidad del Parlamento.⁴⁵

El sistema electoral es otra variable que influye en la fortaleza y las labores del Congreso. De acuerdo con Arlene Tickner y Oscar Mejía, los sistemas basados en la representación proporcional con base en listas para circunscripciones nacionales, regionales o locales pueden generar un total distanciamiento entre los electores y sus representantes, porque sus cargos no dependen directamente de los votos, sino de las decisiones de los líderes partidistas. En turno, señalan los autores, los sistemas de circunscripción uninominal acercan a Legisladores y

⁴² Martin C. Needler, “Conclusion: The Legislature in a Democratic Latin America”, en Close, *op.cit.*, pp.151-159. De acuerdo con Michael Mezey, la cohesión de los partidos políticos es el factor que mayor peso tiene sobre el comportamiento de los legisladores. Michael Mezey, “Legislatures: Individual Purpose and institutional Performance”, en Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, American Political Science Association, Washington, 1993.

⁴³ FRIDE, *op.cit.*

⁴⁴ Julieta Volio, “El Parlamento en la encrucijada: ¿un problema de forma de gobierno?”, en *Revista Parlamentaria*, Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1995, p.68. Citado por Thomas John Connelly, “Evaluación de la importancia objetiva de los Parlamentos en los sistemas políticos de este tiempo”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 6 de enero de 1999.

⁴⁵ FRIDE, *art.cit.*, p.46. De acuerdo con datos de Peter Mair e Ingrid van Biezen, entre 1980 y 1998 el número de afiliados a partidos políticos en Italia disminuyó 52 por ciento; en Estados Unidos 50 por ciento; en Noruega 48 por ciento; en Francia 65 por ciento y en Alemania 9 por ciento. Por el contrario, el número de afiliados durante el mismo período en Portugal, Eslovaquia, Grecia y España aumentó 17, 30, 166 y 250 por ciento respectivamente. Peter Mair e Ingrid van Biezen, “Party Membership in Twenty European Democracies” en *Party Politics*, núm.7, 2001. Citado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi Prens, España, 2002, p.69.

electorado, dado que el Legislador recibe su mandato a partir de los votos de su distrito y el futuro de su carrera política depende de la evaluación de sus electores.⁴⁶

En el caso de Latinoamérica, los analistas señalan que existen factores históricos, políticos, sociales y culturales que dificultan el desempeño y la centralidad del Poder Legislativo en sus sistemas democráticos. En primer lugar, se señala la larga historia de centralización del poder en manos del Ejecutivo, en especial en el contexto de regímenes presidencialistas. Esta centralización, y el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, se afirma, ha delegado el poder efectivo en un solo actor, el presidente. Asimismo, los críticos del presidencialismo señalan que este sistema de gobierno genera una doble legitimidad con matices de desestabilización, dado que tanto el presidente como los legisladores, a menudo de fuerzas políticas opositoras, son electos por voto popular.⁴⁷

Estudios sobre el origen de la legislación en países latinoamericanos indican que la mayoría de las iniciativas legisladas provienen del Ejecutivo y no de los propios legisladores. En Colombia, por ejemplo, 60 por ciento de los proyectos de ley analizados por la segunda legislatura post-transición (1994) provino de iniciativas del Ejecutivo.⁴⁸ En México durante los tres primeros años de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 90 por ciento de la legislación fue propuesta por el propio presidente.⁴⁹ Esta situación se repite en Chile.⁵⁰

La centralización del poder en manos del Ejecutivo, señala David Close, ha tenido efectos de consideración en el tipo de cultura política desarrollada por los ciudadanos en el continente: “si, históricamente, es el Ejecutivo en donde descansa el poder y en donde se toman las decisiones, es allí en donde los ciudadanos

⁴⁶ Arlene B. Tickner y Oscar Mejía Quintana (comp.), *Congreso y democracia en los países de América Latina. Región Andina; deficiencias y estrategias*, OEA-Universidad de los Andes, Colombia, 1997, p.27. Véase también: Arturo Valenzuela, “The Crisis of Presidentialism in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol.4, núm.4, octubre 1993, pp.3-16.

⁴⁷ Antonia Martínez e Ismael Crespo, “La forma de gobierno de gobierno en México: presidencialismo versus parlamentarismo”, ponencia presentada a la sesión “La Cámara de Diputados en España y México” del XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, septiembre de 1998, p.5.

⁴⁸ Tickner, Mejía, *op.cit.*, p.413.

⁴⁹ Roderic Camp, “Mexico’s Legislature: Missing the Democratic Lockstep?”, en Close, *op.cit.*, p.25.

⁵⁰ Siavelis, *op.cit.*, p.61.

buscarán el liderazgo y en donde los políticos ambiciosos fijarán su atención”.⁵¹ Para una corriente importante de autores es precisamente la cultura política en el continente uno de los problemas centrales en el desarrollo de las instituciones de la democracia.⁵²

Las legislaturas latinoamericanas enfrentan dos problemas adicionales que ameritan atención: falta de representatividad e insuficiente capacidad para cumplir sus funciones. La falta de representatividad -explican Tickner y Mejía- se relaciona con la naturaleza de los sistemas de representación electoral, con la falta de mecanismos democráticos para la selección de los candidatos a las legislaturas y con la falta e ineficacia de mecanismos institucionales para la interacción con la sociedad civil.⁵³

El papel dominante del Ejecutivo en los sistemas políticos de muchos países ha llevado a diversos analistas a sostener que el éxito de la consolidación de la democracia depende de la sustitución de los sistemas presidencialistas por formas palamentarias o semi-parlamentarias de gobierno. Scott Mainwaring, por ejemplo, señala que en América Latina la combinación de presidencialismo, sistemas multipartistas y representación proporcional es la fuente primordial de conflictos que impiden la consolidación de la democracia, por lo que señala que es necesario asegurar que el Poder Ejecutivo cuente con la mayoría parlamentaria.⁵⁴ No obstante, aclaran Mainwaring y Shugart, en algunos casos el sistema presidencialista ofrece ventajas de consideración, por lo que, más que una decisión entre ambos, debe considerarse la combinación institucional y el diseño institucional de cada forma de gobierno.⁵⁵ Aún en el contexto de sistemas presidencialistas, indica Benito Nacif, es posible la construcción de acuerdos y

⁵¹ Close, *op.cit.*, p.7.

⁵² Véase, por ejemplo, Carlo Nasi, “Congreso y democracia en América Latina: aproximación conceptual”, en Tickner y Mejía, *op.cit.*, p.61.

⁵³ Tickner y Mejía, *op.cit.*, pp.25-28.

⁵⁴ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation*, Hellen Kellog Institute, Notre Dame, documento de trabajo 144, septiembre de 1990, p.4.

⁵⁵ Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

coaliciones si los partidos políticos cuentan con incentivos y beneficios potenciales.⁵⁶

Funciones

En las democracias consolidadas, los Parlamentos desarrollan al menos cinco funciones clave: hacen leyes, controlan y supervisan al poder ejecutivo, publicitan temas, representan distintas corrientes de opinión y resuelven conflictos. En tanto, los Parlamentos en los países en transición a menudo se ven imposibilitados para desarrollar las funciones clásicas que les competen. Los procesos de consolidación democrática, no obstante, conllevan un desarrollo gradual, aunque diferenciado, de cada una de estas funciones. Más aún, los Congresos en los países en transición y consolidación pueden llevar a cabo tareas que, aunque no tradicionales, contribuyen a fortalecer y a institucionalizar las prácticas y valores democráticos.

De acuerdo con Julián Santamaría el Parlamento puede desempeñar seis funciones clave durante la consolidación de la democracia:

1) Niega el régimen autoritario y representa el nuevo componente democrático. En algunos países el Parlamento se convierte en la primera institución del nuevo régimen. A través del Parlamento, la sociedad recupera su capacidad para influir en la definición del futuro. Asimismo, el Congreso abre los canales para la actividad de los partidos políticos.

2) Delimita el espacio en el que se reproducen las bases del consenso constitucional y se desarrollan las reglas del juego político. El nuevo régimen precisa de la definición de las normas y legalidad de la interacción entre individuos y entre individuos y el Estado. El Parlamento, al definir las reglas, contribuye a la consolidación.

3) Irradia legitimidad al resto de las instituciones del nuevo régimen. En países que atraviesan procesos de democratización, el Parlamento puede ser el principal elemento democrático del régimen. Ello le permite contribuir a la

⁵⁶ Para Benito Nacif la construcción de coaliciones entre partidos políticos depende de los beneficios potenciales de la cooperación. Dos condiciones son suficientes: una posición extrema del *status quo* y la ubicación del partido del presidente en la posición mediana. Véase: Benito Nacif, "Policy Making Under Divided Government in Mexico", The Hellen Kellog Institute, Notre Dame, documento de trabajo 305, marzo de 2003.

legitimidad de partidos políticos, que actúan en su seno; y del gobierno, a quien puede respaldar.

4) Desempeña una función pedagógica y difunde los nuevos valores de convivencia entre ciudadanos y gobernantes. La creación de un Parlamento con tintes democráticos permite difundir los valores de competencia, negociación, tolerancia y compromiso.

5) Provee continuidad y estabilidad durante el proceso de sustitución de las prácticas autoritarias por reglas democráticas.

6) Cumple las funciones ordinarias de los Poderes Legislativos, en especial, apoya a las nuevas autoridades en los momentos críticos, establece mecanismos de control de la autoridad del Ejecutivo, y expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad.⁵⁷

Este abanico de funciones no está al alcance de todos los Parlamentos en transición: “que las aprovechen o no, que las desempeñen con mejor o peor fortuna, que su papel se vea o no coronado por el éxito son cosas que dependen de una gran diversidad de factores como son, entre otros, el grado de legitimidad inicial del nuevo régimen, la amplitud y profundidad de las fracturas políticas que dividen y estructuran las preferencias de los ciudadanos, la naturaleza del sistema de partidos, la cultura política de las élites y su capacidad para cooperar y alcanzar acuerdos y compromisos...”⁵⁸

Por su parte, Ulrike Liebert sostiene que, independientemente de su capacidad para tomar decisiones, las funciones más importantes de los Parlamentos durante la consolidación son: 1) integrar a las distintas fuerzas políticas y sociales en el país, incluyendo la oposición anti-sistema; 2) regular la solución pacífica de los conflictos entre los distintos actores políticos lo que, a su vez, incide en la capacidad para la toma de decisiones y la gobernabilidad del nuevo régimen; y 3) construir apoyo entre el público.⁵⁹ El Parlamento, entonces, “no es sólo símbolo de los principios de la democracia política, de la representación, participación o soberanía popular, sino que se convierte en el incentivo material

⁵⁷ Santamaría, *art.cit.*, pp.3-4.

⁵⁸ Santamaría, *art.cit.*, p.4.

⁵⁹ Liebert, *Parliament...*, *op.cit.*, pp.15-17. Citado por Faruk, “Consolidation...”, *art.cit.*, p.1.

para la integración de las fuerzas políticas y el desarrollo de consensos fundamentales...”⁶⁰ En el mismo sentido, Michael Mezey señala que una de las funciones más importantes del Congreso es establecer nexos entre la periferia y el centro, esto es, facilitar la comunicación entre las masas, las élites y los grupos intermedios.⁶¹ Finalmente, como explican Opello y Lowenberg, los Parlamentos contribuyen a la estabilidad del nuevo régimen democrático porque dirigen la atención del público hacia la política y dan a los ciudadanos un sentido de participación.⁶²

En suma, como explica Liebert, la importancia del Parlamento en la consolidación de la democracia no debe medirse con atención exclusiva a la toma de decisiones, sino por su capacidad para incentivar, más que ninguna otra institución o actor político, el compromiso entre el mayor número de fuerzas políticas y sociales con las reglas del nuevo orden político.⁶³ El Parlamento contribuye a la legitimidad y estabilidad de las democracias en consolidación en la medida en que estructura relaciones con partidos políticos, grupos de interés y sociedad organizada, y genera compromiso con los mecanismos de negociación y acuerdo.

Comentarios finales

La consolidación de la democracia es un proceso. No ocurre de manera inmediata. Precisa de un período de maduración en el que los actores ajusten sus valores y prácticas en el marco de las reglas del orden democrático. El Parlamento tiene en este contexto un potencial papel para asegurar la creación, estabilidad y permanencia de la democracia.

El desempeño del Parlamento en la consolidación democrática depende de una configuración de factores que trascienden, pero no escapan, el ámbito de su competencia. Las élites, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo, entre otros

⁶⁰ Liebert, *op.cit.*, p.3.

⁶¹ Mezey, Michael, *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, 1979.

⁶² Jr. Opello, C. Walter, “Portugal’s Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance”, en *Legislative Studies Quarterly*, 11, 1986, pp.291-319; Gerhard Lowenberg, *Modern Parliaments. Change or Decline?*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971. Citados por Faruk, “Reforming...”, *art.cit.*

⁶³ Liebert, *op.cit.*, p.13.

actores, tienen su propia responsabilidad en el funcionamiento de la democracia, por un lado, y en el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, por el otro. Como sostiene Culver: “se puede decir que, en su mayoría, los Congresos han llegado a un punto en que su dirección en el futuro dependerá de la voluntad política... el tema es entrar en las decisiones políticas difíciles con respecto a la independencia institucional de los Congresos”.⁶⁴ Pero al Parlamento le toca convertirse en el espacio de comunicación entre los diversos grupos e intereses y asegurarse que sean tomados en cuenta en las decisiones de gobierno.

El Parlamento precisa desarrollar su propia fortaleza, profesionalización y democratización. No obstante, las transformaciones de los Parlamentos y Congresos en los países en transición tampoco son automáticas. El fortalecimiento y profesionalización se da gradualmente. Los legisladores reflejan tanto los valores y prácticas de los sistemas anteriores como de los regímenes en consolidación. En Honduras, por ejemplo, un estudio sobre este tema indica que en el Congreso conviven Diputados interesados en la eficacia y fortaleza del Poder Legislativo con Diputados que sostienen relaciones tradicionales, de tipo clientelista, con sus electores.⁶⁵ La convivencia entre legisladores con diferentes intereses y valores no es exclusiva a los Congresos en transición; no obstante, es en estos países donde se presenta la relación más tensa entre prácticas asociadas con la democracia y con el autoritarismo.

Por otra parte, uno de los retos más importantes de los Parlamentos es ajustar sus procedimientos a las necesidades ciudadanas: “(en especial) revitalizar el interés de la sociedad por los asuntos públicos, fortalecer la comunicación con la sociedad, acentuar la función de control y agilizar los mecanismos para instrumentarla”.⁶⁶ Para fortalecer su posición e influencia en la democracia, el Poder Legislativo tiene que atender a una diversidad de factores, entre ellos, su autonomía, “pues ella define su identidad”; su representatividad, “pues ella le otorga su fuerza”, la transparencia de su funcionamiento, “pues de ella depende su

⁶⁴ Culver, *art.cit.*

⁶⁵ Michelle M. Taylor-Robinson, “How Deputy Roles Effect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies: The Case of the Honduran Congress”, documento presentado en la conferencia *Re-pensando la democracia en el nuevo milenio*, Houston, febrero 2000.

⁶⁶ Santamaría, *art.cit.*

confiabilidad”; su eficiencia, “pues sólo de ella puede aspirar al reconocimiento ciudadano”:⁶⁷

La representación seguirá siendo una de las tareas centrales del Parlamento: “porque le da forma al carácter democrático de otras funciones. Los Parlamentos pueden legislar y ejercer control y supervisión, pero sin mecanismos efectivos de representación no pueden ser democrático, ni es probable que actúen a favor de los intereses de la sociedad en general”.⁶⁸ Una efectiva tarea de representación precisa de mecanismos de comunicación que hagan la información inteligible para el electorado; electorado que, en su mayoría, se encuentra poco interesado por la política.

⁶⁷ Osvaldo Oelckers Camus, “Tópicos modernización del poder legislativo”, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, s.f., p. 3.

⁶⁸ Center for Democracy and Governance, *USAID Handbook on Legislative Strengthening*, Washington, 2000, p.1.